

# Crisis y retos para las políticas de empleo y de integración social: Bulgaria y Europa

---

*Katia Vladimirova*

*Margarita Atanassova*

## **1. Introducción**

La Unión Europea, en tanto que comunidad que integra Estados de Europa, tiene algunas características únicas que la distinguen de las demás comunidades integracionales en el mundo contemporáneo. Una de estas características distintivas es su modelo social, los objetivos estratégicos definidos para la última década de conseguir mayor empleo, incluso a través de la mejor inclusión de los grupos de población que resultan con mayor frecuencia excluidos o discriminados en el mercado laboral (jóvenes, mujeres, personas de edad avanzada aptas para el trabajo y otros).

La Estrategia Europea de empleo aprobada en 1997 y posteriormente la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo (2000) y una serie de programas políticos y otros documentos conexos determinan objetivos y medidas concretos e instrumentos para conseguirlos. El papel del centro consiste en coordinar y orientar los esfuerzos de los Estados miembros para contribuir con su propio aporte (políticas, estrategias, planes y programas concretizados a nivel nacional y regional) a la consecución de los objetivos de toda la comunidad y en cada Estado miembro.

**Recibido: 15/09/10 - Aceptado: 15/10/10**

Universidad de Economía Nacional y Mundial, Sofía Bulgaria. e-mail:  
Katia: vladimirovak@yahoo.com; Margarita: m.atanassova@premi-  
mium-bg.com

La Estrategia de Lisboa de la Unión Europea (marzo de 2000) tenía el objetivo de conseguir un crecimiento económico elevado y estable y más y mejores empleos hasta el año 2010. Un objetivo muy ambicioso cuya realización actualmente está puesta en cuestión, principalmente por la crisis económica de los dos últimos años. Sus previsibles impactos no sólo posponen en el tiempo, sino que reducen la probabilidad de alcanzar los objetivos propuestos, constituyendo un grave desafío para el futuro desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros.

En 2008, la UE y los países miembros registraron los mejores indicadores y el mayor acercamiento a los objetivos definidos por la Estrategia de Lisboa para el año 2010 con respecto a la tasa de empleo<sup>1</sup>. Tanto a nivel comunitario como en casi todos los países miembros, aunque con dinámicas y tasas distintas, se observaba un aumento de la tasa de empleo y convergencia hacia los objetivos definidos<sup>2</sup>. A partir del segundo trimestre de 2008 las tasas de crecimiento de los ocupados han bajado sensiblemente con respecto a las alcanzadas en 2006 y 2007. A partir de la mitad de 2008 las tasas de crecimiento del empleo han pasado a ser negativas<sup>3</sup>.

Desde el inicio de la crisis a nivel comunitario y en cada Estado miembro han sido aprobadas políticas y medidas concretas para minimizar el impacto de la crisis y para salir de la situación. En el centro de las preocupaciones se sitúan el empleo, la seguridad social y la lucha contra el empobrecimiento y la exclusión social de los grupos más afectados de la población.

El enfoque estratégico para el desarrollo, el crecimiento, el empleo y la cohesión social, aplicado en las dos últimas décadas por la UE y los Estados miembros, se mantiene en los debates iniciados sobre la estrategia “Europa - 2020” y “Europa - 2050”.

## **2. El empleo y la política de cohesión social en la UE**

En los debates relativos a la elaboración de la nueva Estrategia de la UE “Europa 2020” se discuten vivamente los logros y los fracasos de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo aprobada en Lisboa hace diez años (marzo de 2000). Es cierto que la UE en su conjunto no ha conseguido realizar en todo el período abarcado por la Estrategia de Lisboa (excepto en 2008) la tasa prevista del 3% y el crecimiento alcanzado

---

1 En 2010: el 70% de toda la población de 15 a 64 años de edad, y en particular, tasa de empleo para las mujeres: el 60 %, de los mayores: el 50%; tasa de desempleo de los jóvenes no superior al 10%, etc.

2 En 2008 la tasa general de empleo alcanzada a nivel comunitario se sitúa en el 65,9%, de las mujeres en el 59,1%, de los trabajadores mayores en el 45,6%, y la tasa de desempleo de los jóvenes en el 14,9%.

3 La tasa de empleo ha bajado del 65,5% en el primer trimestre de 2008 al 64,6% en el primer trimestre de 2009, manteniéndose esta tendencia a lo largo de todo el año 2009 y en muchos países incluso durante el primer trimestre de 2010.

no ha sido ni elevado, ni estable. Sin embargo algunos países, entre los cuales figura Bulgaria, lograron progresos en este sentido durante los últimos años anteriores a la crisis (2001-2008). La conjugación entre elevado crecimiento económico y políticas activas de empleo e inclusión social ha llevado a la baja de la tasa de desempleo en el país y al aumento de la tasa de empleo general y de los diversos grupos de población.

Admitiendo que en su mayoría los objetivos más importantes no han sido alcanzados en términos numéricos, no deja de ser un éxito el intento de formular políticas comunes de empleo y crecimiento, de proponer e implementar un mecanismo específico de coordinación de las políticas nacionales y de orientarlas a los objetivos europeos, de incluir en la agenda la exclusión social de grandes grupos de la población europea y de buscar soluciones políticas para aumentar su tasa de empleo e inclusión social. Uno de los logros consiste en la sensibilización de los dirigentes políticos, de la administración pública y de toda la población en materia de derechos y problemas relativos a la inclusión e integración social de numerosos grupos de la población, como las mujeres, las capas más jóvenes y más viejas de la población activa, las personas con discapacidad, los inmigrantes, los grupos étnicos y el grupo que los integra muy a menudo a todos, el de los afectados por desempleo prolongado que incluye los desempleados de bajo nivel educativo y sin formación profesional o de formación inadecuada para las exigencias actuales.

Para los países de Europa Oriental, o sea los países ex-comunistas, era y sigue siendo un verdadero reto asimilar las ideas del modelo social europeo y entender la diferencia substancial que lo distingue de las políticas anteriores, bien como la posibilidad de concebir y actuar la cohesión social de la sociedad en el contexto de la economía de mercado y del desempleo.

Las estrategias aprobadas para el empleo y el crecimiento económico (Estrategia de Lisboa, Estrategia de Empleo, etc.) que han colocado el empleo en el centro de la acción política a nivel comunitario, nacional y regional, en base a las llamadas políticas integradas de empleo, implicando la elaboración de estrategias y políticas adecuadas, de planes y programas concretos para la promoción del empleo en general y, en particular, el de los grupos en situación o en grave riesgo de exclusión social, han tenido efectos variables en los Estados miembros, pero en la mayoría de los PECO (Países de Europa Central y Oriental), o sea los nuevos Estados miembros, han movilizado y encauzado las acciones políticas e institucionales a nivel nacional y regional hacia el incremento del empleo general, del empleo de las mujeres, de los trabajadores de edad avanzada, de los jóvenes y sobre todo de los afectados por desempleo prolongado, utilizando tanto fondos financieros nacionales como, en especial, fondos comunitarios (fondos de preadhesión, estructurales y de cohesión).

Analizando la evolución de los PECO en la última década (antes y después de su adhesión a la UE, en 2004 y 2007) se puede concluir que estas acciones políticas a nivel comunitario, nacional y regional han contribuido al incremento del empleo y sobre todo a la integración de una serie de políticas específicas de inclusión social y de promoción del empleo de ciertos grupos que fueron más afectados por los cambios políticos y para quienes la transición a la economía de mercado ha sido difícil y asociada al empobrecimiento y desempleo prolongado.

### 3. La crisis y sus repercusiones en la situación del empleo

La crisis iniciada en Europa en 2008 suele ser comparada por su amplitud y profundidad con la crisis de 1929. Su manifestación varía de un país a otro. En algunos de los PECO es más intensa, haciéndolos retroceder a niveles de desarrollo económico y social de años atrás, aniquilando sus esfuerzos y los progresos conseguidos durante el período de transición y después de su adhesión a la UE. En ciertos países como Bulgaria su manifestación ha sido más tardía, por lo cual su impacto no se ha hecho sentir de manera tan grave y dura. La población del país todavía recuerda la gran crisis económica producida en la década de 90 y asociada a desempleo, escasa demanda de trabajo, gran empobrecimiento e inseguridad.

El análisis comparativo de los datos relativos a la actividad económica en el ámbito de la UE, permite concluir que la recesión afecta a casi todos los países y su agravamiento varía mucho de un país a otro. La reducción de la producción en algunos países es muy importante (del 6 al 11%). El agravamiento de la crisis económica en los países de la UE llega a su pico en el primer trimestre de 2009. Síntomas de mejora de la situación se manifiestan después del segundo trimestre de 2009. En casi todos los países las tasas de reducción caen sensiblemente. Las economías de algunos Estados empezaron a registrar un incremento positivo del PIB. Uno de los factores que han contribuido son las medidas adoptadas por la UE y los gobiernos nacionales para incentivar el consumo interior, las inversiones y la producción.

La crisis ha alterado la coyuntura y la evolución de los mercados de trabajo, no sólo posponiendo la realización de los objetivos fijados (por la Estrategia de Lisboa y los actos conexos de las cumbres sucesivas), sino haciendo retroceder los logros en este ámbito a niveles de años atrás. Según el informe publicado por la Comisión Europea “la crisis actual tiene repercusiones muy graves en los mercados de trabajo en el seno de la UE, aniquilando el crecimiento del empleo alcanzado a partir del año 2000”<sup>4</sup>. Los programas y medidas contra la crisis adoptados en el ámbito de la UE y de cada uno de los Estados probablemente no serán suficientes para compensar del todo los efectos de la crisis que traban el desarrollo.

4 *Employment in Europe 2009*, European Commission, Office for Official Publications, Luxembourg, p. 11.

La evolución del empleo en la UE a partir de 2005 registraba un ritmo de crecimiento estable (de 2,3 puntos), sin embargo la tasa alcanzada en 2008 (65,9%) era sensiblemente inferior al objetivo fijado (70 % para 2010). La tasa de empleo anterior a la crisis varía de un país a otro, varían también los resultados y los aportes de los países al incremento de la tasa media de empleo en la UE. La caída en el empleo verificada después del inicio de la crisis ha tenido repercusiones negativas en la tasa general de empleo cuyo descenso ha seguido dinámicas dispares en los diversos Estados. La baja más importante ha sido registrada en los países bálticos, en España y en Irlanda. La reducción del empleo corresponde a la recesión de la actividad económica. La caída más significativa en el empleo se ha dado en los países de mayor restricción de la actividad económica y del número de los ocupados (Lituania, Letonia, Estonia, Irlanda y España). La degradación de la actividad económica y la menor demanda de trabajo han incrementado el desempleo. En el conjunto de la UE-27 la tasa de desempleo ha alcanzado el 9,5 % en enero de 2010, variando sensiblemente de un país a otro: de tasas de dos cifras en Letonia (22,9 %), España (18,8 %) y en cinco otros Estados (Irlanda, Eslovaquia, Hungría, Portugal, Francia) a las tasas más bajas en Holanda (4,2%), Austria (5,2%), pasando por unos 10 Estados con tasas de desempleo para el período entre el 6-9 %, incluso Bulgaria (8,1%)<sup>5</sup>.

#### **4. Las políticas de empleo e inclusión social de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo de la UE: logros y nuevos problemas**

Durante la última década, en las políticas de la UE y de los Estados miembros el empleo tiene un papel crucial para el desarrollo de cada individuo y de toda la sociedad.

Las políticas de empleo en el ámbito comunitario y de cada uno de los Estados vienen definidas y valoradas en función de las posibilidades que ofrecen para incrementar el empleo en general y, en especial, el de los grupos de población considerados desfavorecidos en el mercado de trabajo por tener un acceso limitado al mercado laboral y al empleo, una tasa de empleo inferior, períodos de desempleo de mayor duración y tasas de desempleo superiores, por lo cual llegan a una situación de pobreza y de exclusión social. Por esta razón el carácter y la eficacia de las políticas de empleo de los Estados miembros de la UE están orientados y son evaluados a partir del criterio de la creación y garantía de mejores oportunidades de empleo para toda la población en edad activa (15-64), así como en función de las políticas y de los resultados alcanzados en la integración laboral de las mujeres, de los trabajadores de edad avanzada, de los jóvenes y de otros grupos con dificultades de inclusión en términos de empleo y seguridad social.

5 Information source: Eurostat 15 March [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_ifs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database).

Los parámetros cuantitativos y cualitativos del empleo deben ser encarados como factores esenciales no sólo de la inclusión social en el empleo, sino también del incremento de la productividad y de la competitividad de las economías, y de ahí, como una premisa para el incremento del bienestar y de la cohesión social. Esta es la lógica subyacente a muchos debates y una serie de documentos estratégicos sobre el desarrollo de la UE<sup>6</sup>, en que el empleo viene tratado como un factor esencial para el desarrollo exitoso y el incremento del nivel de vida.

Desde el punto de vista del individuo, el empleo constituye no sólo una fuente potencial de rentas para una existencia digna, sino también un espacio en que los individuos pueden desarrollar su personalidad, enriqueciendo y perfeccionando sus capacidades para realizarse mejor en el mercado laboral y en sus puestos de trabajo. La igualdad de oportunidades para el acceso al empleo es un derecho fundamental consagrado en la Carta Social Europea. Al mismo tiempo, tanto en la teoría como en la práctica en materia de empleo, se pone de relieve el hecho de que en la fuerza de trabajo existen determinados grupos (jóvenes, personas de bajo nivel educativo, trabajadores de las capas de mayor edad, una parte de las mujeres, personas de capacidad laboral disminuida, etc.) cuyo acceso al empleo resulta dificultado por una serie de problemas originados por varios factores, por lo cual estos grupos se colocan en la mira especial de las políticas de regulación del mercado de trabajo.

Las repercusiones sociales negativas de la crisis tienen mayor impacto en estos grupos, determinando de manera durable sus posiciones en el mercado de trabajo. La situación y los cambios ocurridos en éste vienen asociados al concepto de segmentación del mercado de trabajo en el cual lo que caracteriza a dichos grupos son las posibilidades relativamente escasas de empleo y movilidad. Esta situación está condicionada por la existencia de dos segmentos fundamentales en el mercado de trabajo, mercado de trabajo primario y secundario, que se distinguen esencialmente por los parámetros de las condiciones de trabajo (características del entorno laboral y contenido del trabajo) y por las condiciones de empleo (características de las relaciones contractuales con el empresario, estabilidad del empleo, nivel del salario y de la seguridad social, oportunidades de carrera).

El empleo en el mercado primario de trabajo se caracteriza por un nivel relativamente alto de salario y seguridad social, oportunidades de promoción profesional y carrera, empleo seguro. En el mercado primario de trabajo se desempeñan generalmente las personas de alto nivel educativo y calificación, con capacidades, por lo cual gozan de condiciones de trabajo y de empleo relativamente mejores. Las compañías hacen inversiones en la promoción de los ocupados en el mercado primario de trabajo y tienen interés e incentivos para guardarlos. Las condiciones atrayentes de

---

6 Estrategia Europea de Empleo (1997), Estrategia de Lisboa (marzo de 2000), Agenda Social Renovada de la UE, etc.

trabajo y empleo constituyen un factor adicional que determina la dinámica relativamente escasa de la rotación en el mercado primario de trabajo. Este segmento de la población activa se mueve en el ámbito de la organización (promoción profesional) o entre las organizaciones y casi nunca se ve obligado a registrarse en las agencias de empleo. Las personas de este segmento gozan de una seguridad relativamente alta en el empleo, trabajan en buenas condiciones y tienen una movilidad relativamente intensa al interno y fuera de las organizaciones.

El empleo en el mercado secundario de trabajo se caracteriza por niveles relativamente bajos de salario y seguridad social, oportunidades limitadas de promoción profesional y carrera y de empleo en el segmento más dinámico de los puestos de trabajo en la organización. En este mercado generalmente se encuentra la fuerza de trabajo de bajo nivel educativo que en principio tiene mayores dificultades (y sobre todo en tiempos de crisis) de integración laboral, empleo precario, condiciones de trabajo relativamente poco atractivas. Las tareas laborales de las personas en el mercado secundario de trabajo generalmente no requieren una formación especial o pueden ser ejecutadas después de una breve formación. El movimiento de la fuerza de trabajo en este mercado es intenso por dos razones principales. Por un lado los puestos de trabajo y las condiciones de empleo no son atractivos, y por otro lado los empleadores no están dispuestos a invertir en este segmento de la fuerza de trabajo y a mantenerla en empleo. El resultado principal de la segmentación del mercado laboral consiste en la existencia de determinados grupos en la fuerza de trabajo que tienen oportunidades relativamente escasas de empleo, incluso de conseguir empleos que aseguren una remuneración estable y digna, una seguridad social adecuada y promoción profesional. Los estudios sobre la segmentación del mercado de trabajo establecen varios grupos fundamentales que corren el riesgo de incorporarse al segmento del mercado secundario de trabajo: la población activa en las fajas de edad inferiores y superiores, una parte de las mujeres, las personas con educación básica o inferior, las personas con discapacidades, representantes de ciertas etnias o razas y otros. En los estudios que hemos realizado<sup>7</sup> durante los últimos años, la integración laboral de las personas pertenecientes a estos grupos, así como las políticas definidas e implementadas vienen evaluadas desde “el enfoque de las capacidades”, considerando las grandes potencialidades del empleo como factor para el incremento de los recursos de los individuos. “Si el trabajo viene encarado como un componente de los funcionamientos (*functionings*), se deben considerar varias otras características: participación en actividades de grupo, evaluación de las condiciones de trabajo y de vida, relaciones sociales enriquecidas”<sup>8</sup>.

7 El proyecto internacional en el marco del VI Programa-Cuadro de la UE (realizado en el marco del Proyecto Capright) y otros proyectos nacionales e internacionales.

8 Salais, R., 2004. Incorporating the capability approach into social and employment policies. In Salais, R. and Villeneuve, R. (eds.). *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge.

Según el “enfoque de las capacidades” el análisis del bienestar y de las realizaciones de las personas debe considerar las capacidades de los individuos para funcionar, sus posibilidades reales de emprender los actos que quieren y de ser lo que quieren ser. Estos actos (*doings*) y estados (*beings*) que Amartya Sen designa por funcionamiento realizado/alcanzado (*achieved functioning*) representan el valor de la vida. Los funcionamientos (*functionings*) incluyen el trabajo, el descanso, la educación, la salud, la integración en la vida social, el respeto de la persona, etc.

Aplicando el “enfoque de las capacidades” el empleo viene encarado como un recurso para mejorar las capacidades del individuo de realizar los actos deseados y de alcanzar los estados deseados. Ello requiere elaborar y aplicar políticas y medidas adecuadas para mejorar el acceso al empleo de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo que en el contexto de la crisis presentan tasas relativamente altas de desempleo, incluso de desempleo de larga duración.

Entre las prioridades mayores de las políticas europeas en el ámbito del empleo figuran las políticas integradas de empleo, formación e inclusión social que faciliten las transiciones rápidas y eficientes de las personas entre empleo, desempleo y formación. “El objetivo es convencer a las personas de la utilidad que presentan las transiciones y de estimularlas a buscar activamente empleo, asegurándoles el apoyo necesario. Las políticas a favor de la transición en el mercado de trabajo deben ser encaradas en conjunto con las estrategias de inclusión, en especial tratándose de las personas más distantes del mercado de trabajo que implican sistemáticamente la necesidad de emprender esfuerzos complementarios<sup>9</sup>.

La tasa de empleo de las mujeres en el conjunto de la UE ha aumentado del 57,3% en 2006 al 59,1% en 2008, aproximándose sensiblemente al objetivo fijado del 60 % en 2010. La mayoría de los Estados (más de 14) en 2008 ha superado la media fijada como objetivo para la UE (60%), mientras que otros 4 (entre ellos Bulgaria y la República Checa) se han situado cerca de este objetivo. Inicialmente el impacto de la crisis en la situación del empleo se ha traducido en una reducción menos importante. La baja de la tasa de empleo de los hombres es más significativa debido en larga medida a la segregación de género observada por actividades y sectores económicos.

El envejecimiento intenso de la población en Europa y en casi todos los países, constituyendo un grave desafío para los mercados de trabajo y la estabilidad de los sistemas de seguridad social, ha llevado a la adopción de políticas en la UE y en los Estados miembros orientadas al aumento de la actividad y del empleo de la población apta para el trabajo de las fajas superiores de edad, de orientaciones y objetivos especiales.

9 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La inclusión social”, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 4 de noviembre de 2009.

Por esta razón, una de las principales preocupaciones en las políticas y estrategias comunitarias que se concretizan en los planes y programas nacionales y regionales de empleo, se centra en este grupo de la población.

Antes del inicio de la crisis en la UE ha sido conseguido un progreso substancial en la realización del objetivo de Lisboa sobre el empleo de los trabajadores de edad avanzada. La tasa de empleo alcanzada en 2008 era del 45,6% frente al objetivo fijado en el 50% para 2010, continuando a aumentar hasta en 2009. Aunque a ritmos más lentos, la tasa de empleo en esta faja de edad ha aumentado del 42,3% en 2005 al 45,6% en 2008. Prácticamente a partir de 2006 la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada no ha dejado de subir (2007 y 2008). A diferencia de los resultados conseguidos con respecto a los demás objetivos en el ámbito del empleo, la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada es la única que no ha bajado, incluso en el inicio de 2009.

La Estrategia de Lisboa y las recomendaciones conexas sobre el empleo dedican una atención especial a las medidas tendientes a promover e incentivar el *empleo de los jóvenes*. Sin embargo, actualmente se plantea con particular gravedad el problema del empleo juvenil en el contexto de crisis cada vez más profunda. El impacto de la crisis sobre el empleo de los jóvenes en la UE es extremadamente negativo. El número de los jóvenes con empleo en la UE se ha reducido aproximadamente 1,4 millón (-6,0%) sólo en el primer trimestre de 2009 con respecto al mismo trimestre de 2008. En casi todos los países se observa una baja de la tasa de empleo juvenil. Es particularmente fuerte la baja en el segundo semestre de 2008 y el inicio de 2009. Solamente unos cuantos países (Dinamarca, Bulgaria, Chipre, Holanda, Rumania) registran un aumento en el período mencionado. No obstante, en estos países también se observa una baja del empleo después del tercer trimestre de 2008. Entre los países que registran la más fuerte reducción del empleo de los jóvenes figuran aquellos en que la actividad económica ha sufrido mayor contracción (países bálticos, España e Irlanda): más del 20% desde el inicio hasta el segundo trimestre de 2009. Se podría resumir que la mayoría de los países en la UE registra una baja de la tasa de empleo de los jóvenes, siendo más pronunciada esta baja en Irlanda, Letonia y España.

A partir de la mitad (julio) de 2009 la tasa de desempleo de los jóvenes sigue en constante aumento, alcanzando en enero de 2010 el porcentaje medio de 20,9 % en la UE, pero en cuatro Estados ultrapasa el 30%: Hungría (30,4%), Irlanda y Eslovaquia (33,6%), llegando en España casi al 40% (39,6%). En muchos de los países que han presentado datos, la tasa de desempleo de los jóvenes es superior a la media de la UE, variando entre el 21% y el 30% (Italia, Suecia, Francia, Bélgica, Polonia, Finlandia, República Checa, Portugal, Bulgaria). Las tasas más

bajas de desempleo de los jóvenes se verifican en Holanda (8,1%) y Alemania (10%).

Estas tendencias en el mercado de trabajo se inscriben en la tendencia más general de acceso difícil de las personas de niveles educativos inferiores. A partir del 2000 en los países de la UE van disminuyendo progresivamente las oportunidades de empleo de las personas poco instruidas. Por ejemplo, si en 2001 el 28,1% de las personas de bajo nivel educativo entre 25 y 64 años de edad tenían empleo, en 2008 este porcentaje se situaba en el 22,3%. Al mismo tiempo las tasas relativamente elevadas de desempleo de las personas de bajos niveles educativos han subido durante el mismo período. Los estudios revelan que en el contexto de la crisis la fuerza de trabajo con menor formación es la que tiene menos oportunidades de empleo. La causa principal es el interés relativamente escaso de los empleadores en guardar fuerza de trabajo de pocas habilidades y adaptabilidad. Por esta razón las políticas y medidas orientadas a la promoción acelerada y actualización de los conocimientos y habilidades de las personas están en el centro de las políticas europeas de empleo.

**Dinámica de la tasa de empleo y de desempleo de las personas de 25 a 64 años con estudios inferiores a los secundarios en la UE para el período 2001-2008**

	2001	2002	2004	2006	2008
Desempleo	37,1	36,1	34,4	34,8	38,2
Empleo	28,1	27,3	25,3	23,8	22,3

La reducción del desempleo (general, femenino, juvenil y de los trabajadores de edad avanzada) en la UE era uno de los principales objetivos en el mercado de trabajo, siendo considerado un resultado natural del logro de los objetivos fijados por la Estrategia de Lisboa en Materia de Crecimiento Económico y Empleo. En consecuencia de las medidas adoptadas por los países de la UE, el desempleo tendía de hecho a bajar hasta el inicio de la crisis. En el período 2005-2007 la tasa de desempleo general en la UE ha pasado del 8,9% en 2005 al 7% en 2008. Este proceso ha afectado a la mayoría de los Estados miembros de la UE. En algunos que tenían una tasa de desempleo relativamente elevada, la reducción ha sido bastante más importante (Polonia y Eslovaquia). El agravamiento de la crisis a partir de la mitad de 2008 ha originado un brusco incremento de la tasa de desempleo en la UE. En el primer trimestre de 2009 la tasa de desempleo general se situaba ya en el 8,7%. El aumento del desempleo resulta de su evolución en todos los países de la Unión. De manera más sensible ha aumentado el desempleo en España, sin embargo importantes aumentos se observan también en los países bálticos

(Lituania, Letonia y Estonia). Irlanda, Hungría y Eslovaquia registran igualmente elevadas tasas de desempleo.

## **5. La situación en Bulgaria: logros, nuevos problemas y desafíos**

La economía búlgara ha entrado en fase de recesión con cierto retraso, con respecto a la mayoría de los países de la UE. Los efectos de la crisis en la economía búlgara han empezado a manifestarse a partir de la segunda mitad de 2008 y a finales del mismo año la tasa de crecimiento del PIB era inferior de 3,5 puntos a la registrada en el primer trimestre. En 2009 el PIB se ha reducido sensiblemente y esta tendencia se mantiene en 2010. La profundidad de la recesión por ahora puede ser considerada moderada, frente al hundimiento que han sufrido los demás países miembros.

La reducción de la actividad económica en Bulgaria ha afectado en mayor medida a la industria (de extracción y transformación) y la construcción. Se observa un descenso más importante del empleo en determinados sectores de la economía búlgara (metalurgia, química, extracción de carbón, metalmecánica, construcción, el sector de los servicios financieros y de asesoramiento), en ciertas regiones y localidades. Las repercusiones de la crisis en los parámetros del mercado laboral se traducen en un aumento del desempleo, reducción del empleo, un fuerte estancamiento en la creación de nuevos empleos.

Los efectos negativos de la crisis en el mercado de trabajo en Bulgaria vienen agravados por la existencia de factores adicionales como el retorno de un creciente número de emigrantes búlgaros de los países en que trabajaban recientemente (España, Italia y otros), la falta de cuadros cualificados en determinadas profesiones cuya demanda se mantiene incluso en el contexto de la crisis, la creciente tasa de desempleo, la elevada proporción de los desempleados de larga duración y en especial de los desempleados de escasa formación, jóvenes y representantes de ciertas etnias.

La tasa de empleo alcanzada en Bulgaria (64% en 2008) ha acercado sensiblemente el país al objetivo de Lisboa (el 70%), siendo un resultado tanto del crecimiento económico relativamente elevado como de la política activa llevada a cabo en el mercado de trabajo. En Bulgaria las repercusiones de la crisis económica en la situación del empleo han empezado a manifestarse desde finales de 2008, continuando a agravarse en 2009 con mayor intensidad respecto al año precedente.

Frente al descenso del empleo y al aumento del desempleo iniciados a principios de 2009, el país corre el riesgo de aumentar su retraso en la consecución de los objetivos fijados con respecto al mercado de trabajo, en la medida en que la salida de la crisis es todavía incierta.

Desde el punto de vista de los objetivos fijados, el mayor progreso, comparado con los indicadores de los demás Estados, puede ser observado en la *tasa de empleo de las mujeres* que, en principio, en los países de Europa Oriental, incluso en Bulgaria, ha sido relativamente elevada durante la segunda mitad del siglo XX. El nivel y la dinámica del empleo de las mujeres (59,5% en 2008 y 59% en la segunda mitad de 2009) son conmensurables con los alcanzados en la UE y próximos del objetivo (el 60% en 2010), pero la consecución de esta meta no es probable en los años de crisis y de recuperación de la crisis. Lo que sigue siendo un problema es la gran disparidad entre la tasa de empleo de los hombres y la de los jóvenes y de los trabajadores de edad avanzada, la marcada segregación de las mujeres en las actividades económicas y profesiones escasamente remuneradas, el desnivel salarial entre mujeres y hombres (de un 15-17 % en el último decenio), la elevada ocupación de las mujeres en trabajos domésticos y la todavía difícil conciliación entre ocupación profesional y vida familiar. Uno de los mayores logros es el elevado nivel de empleo de las mujeres de formación universitaria (en ciertos años incluso superior al de los hombres), pero ello implica un coste más elevado: la difícil conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, así como el compromiso de trabajar en empleos y actividades económicas que requieren niveles inferiores de estudios y formación profesional. En otras palabras, el elevado empleo de las mujeres de formación superior se debe a su gran flexibilidad en la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado en todas las fases de su trayectoria laboral o profesional.

La reducción relativamente moderada del empleo de las mujeres en los años de crisis tiene una repercusión negativa relativamente escasa en el nivel general de empleo.

El empleo de los jóvenes ha seguido aumentando, aunque poco, en los principios de 2009, haciendo del país una de las pocas excepciones en la UE junto con países de tendencias similares, pero al mismo tiempo, Bulgaria no diverge de la tendencia general al aumento del desempleo que afecta en mayor medida a los jóvenes. El desempleo de los jóvenes ha empezado a subir desde finales de 2008. En el primer trimestre de 2009 la tasa de desempleo ha alcanzado el 14,2%, pero se ha mantenido inferior a la media en la UE para el mismo período. Con el agravamiento de la recesión económica, el desempleo de los jóvenes aumenta con mayor intensidad.

Después de 2008 el número de los *trabajadores de edad avanzada* ha seguido en aumento debido a varios factores esenciales: la política llevada a cabo en el mercado de trabajo, la coyuntura económica favorable y la reforma en curso en el país con vistas al aumento de la edad de jubilación. En este período Bulgaria, junto con la República Checa, se

sitúa en el pequeño grupo de países de la UE que se aproximan al nivel aspirado de 50% de empleo de los trabajadores de edad avanzada. La tasa alcanzada en el país (46% en 2008 y 46,5% en el segundo trimestre de 2009), no sólo se mantiene, sino que aumenta ligeramente. No obstante esta tendencia positiva, el lento e inestable crecimiento de este indicador en el contexto de la crisis determina las posibilidades limitadas de conseguir hasta finales de 2010 el objetivo fijado.

A partir de 2009, con el agravamiento de la recesión económica, el desempleo en el país ha ido aumentando gradualmente después del descenso registrado en los últimos años, incluso a lo largo de 2008. En el primer trimestre de 2009, la tasa de desempleo se situaba en uno de los niveles más bajos de los últimos veinte años (6,4%). Después ha empezado a subir, superando ya el 10 %, y en ciertas regiones y grupos de población, alcanzando niveles sensiblemente más elevados. Al estimar la tasa real de desempleo en el país es preciso considerar, además de los desempleados registrados, también el número no inferior de trabajadores desalentados (personas mayores de 15 años en desempleo prolongado que no buscan empleo por considerar que no lo conseguirán), por lo cual el nivel real de desempleo probablemente es mucho más elevado.

El número de los jóvenes desempleados registrados en las agencias de empleo aumenta, siendo la tasa de crecimiento superior a la del desempleo general. Una parte de los jóvenes no tiene calificación, otra parte (los que terminan sus estudios secundarios o superiores) no tiene experiencia, por lo cual ambos grupos tienen escasas oportunidades de encontrar empleo, sobre todo en el contexto de la crisis. A pesar de la política de incorporación prioritaria de los jóvenes desempleados en los programas y medidas de promoción del empleo realizados por la Agencia de Empleo por regiones y municipios, los jóvenes (hasta 29 años de edad) abarcados por los programas y medidas elaborados concretamente para ellos son menos respecto al mismo período de 2008, debido principalmente a la reducción importante en 2010 de los recursos financieros destinados a las políticas activas en el mercado de trabajo.

Los cambios ocurridos en la estructura del desempleo por niveles de estudios y calificación profesional siguen la lógica de los operados en el desempleo general. Entre los jóvenes desempleados hasta 29 años de edad, el grupo más numeroso y de mayor proporción sigue siendo el de los jóvenes registrados sin calificación y especialidad (67,1%). Los de profesiones manuales constituyen un 13,5%, y los técnicos un 19,4%. En la estructura por niveles de educación los jóvenes hasta 29 años de edad con educación básica o inferior también forman el grupo de mayor proporción: 55,1%. Siguen los jóvenes desempleados de educación secundaria especializada y profesional: 23,4% y los de educación secun-

daria general: 13,3%<sup>10</sup>. El grupo menos numeroso sigue siendo el de los jóvenes de educación superior, pero su proporción está en aumento.

## 6. Crisis y retos para las políticas de empleo: UE y Bulgaria

### *Las medidas para atenuar el impacto de la crisis y las políticas de empleo y de integración social*

Para contrarrestar los efectos negativos de la crisis en el desarrollo económico y social, la Comisión Europea ha adoptado el Plan de Recuperación Económica (noviembre de 2008) y una serie de acciones coordinadas para conjugar los esfuerzos de los países miembros de la UE por reducir y superar rápidamente la crisis<sup>11</sup>. El Plan prevé apoyar a la economía real y reforzar la credibilidad mediante acciones dirigidas a las condiciones monetarias y de crédito, la política presupuestaria, acciones en el ámbito de las cuatro prioridades de la Estrategia de Lisboa, incluso inversiones en las personas, en la actividad empresarial, en la infraestructura y la energética, en la investigación científica y la innovación.

Las medidas adoptadas por la UE<sup>12</sup> y los gobiernos nacionales para superar los impactos sociales de la crisis apuntan a invertir las tendencias negativas en el mercado de trabajo que se verifican particularmente después de la segunda mitad de 2008 y que consisten en el aumento del desempleo, la reducción del empleo, la baja en la demanda de trabajo, el deterioro de la situación de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo. Desde una perspectiva más general, las medidas adoptadas pueden ser agrupadas en *medidas para*: preservar los empleos existentes y crear nuevos; mantener el nivel de ingresos de la población y dar apoyo a los más afectados por la crisis; modernizar los mercados laborales y mejorar su eficiencia con miras a reforzar la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo; horarios de trabajo más flexibles que permitan mejorar la calificación y el reciclaje de la fuerza de trabajo.

Entre las principales medidas para superar el impacto negativo de la crisis en los mercados de trabajo figuran las dirigidas a tres prioridades clave:

*Mantener el empleo* a través de medidas tendientes a preservar el empleo de los ya ocupados, facilitar el cambio de empleo, apoyar la reestructuración, crear nuevos puestos de trabajo y reequilibrar el mercado de trabajo. Los Estados ponen el acento en el empleo a corto plazo como un medio para mantener a los ocupados, combinándolo con formación y

10 Según datos de la Agencia Ejecutiva Nacional de Empleo.

11 Cumbres sobre el empleo de Madrid, Estocolmo y Praga

12 Plan de Recuperación Económica (noviembre de 2008), Cumbres sobre el empleo de Madrid, Estocolmo y Praga (2009), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, A shared commitment for employment, Brussels, 3.6.2009, COM (2009) 257, New Skills for New Jobs, EC, April, 2009.

nueva capacitación, de modo que los trabajadores y las compañías estén preparados para el período posterior a la crisis. Una atención especial se dedica a las medidas orientadas a los grupos más vulnerables que pueden ser más afectados por la crisis: los jóvenes, los trabajadores de edad avanzada, las mujeres y las personas con discapacidad.

Mejorar las competencias adecuadas a las necesidades del mercado de trabajo, haciendo inversiones en educación y capacitación que lleven al incremento de la productividad y de la competitividad, pero también a la reducción de la exclusión social y a mayor igualdad mediante la creación de más y mejores empleos. La incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo tiene que ser conseguida mediante las inversiones en formación y reciclaje, el apoyo para superar el desempleo juvenil y el abandono prematuro de la escuela. El incremento de las competencias y capacidades es considerado de importancia estratégica para el futuro económico y social de la UE tanto a corto como a largo plazo.

Crear condiciones que permitan incrementar el acceso al empleo con el objetivo de reducir el desempleo de larga duración y la exclusión social, acentuando en determinados grupos: los jóvenes que terminan sus estudios, las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración y de escasa calificación, etc. Ello requiere coordinar las políticas sociales, macroeconómicas y de empleo y aplicar un enfoque integrado a nivel nacional y comunitario. La flexibilidad asociada a la seguridad (el concepto de flexiseguridad) con vistas a contratar más personas es un planteamiento valioso, pero tiene que ser acompañada de inversiones en formación con miras al empleo tanto inicial como sucesivo.

La cumbre de la Unión Europea sobre el empleo, realizada en mayo de 2009, ha determinado ámbitos concretos de actuación en los cuales los países miembros de la UE centran su atención: mejor aprovechamiento de los esquemas de horario reducido; activación y gestión de la reestructuración (a través del diálogo social y sus estructuras); apoyo a la creación de nuevos empleos; apoyo a la movilidad de la fuerza de trabajo; promoción profesional y fomento del aprendizaje a lo largo de toda la vida; ayuda a los jóvenes; acciones para facilitar el acceso al empleo; aprovechamiento más eficiente de los fondos comunitarios (estructurales y de cohesión) para la realización de los programas; gestión más eficaz de los mercados laborales; ulterior promoción de los servicios de empleo.

Los programas nacionales frente a la crisis son elaborados por los países miembros de la UE de acuerdo a los objetivos a largo plazo de desarrollo de los mercados laborales. El “enfoque” comunitario para superar la crisis requiere determinar las proyecciones y dimensiones nacionales de varios documentos más recientes de la Comisión Europea de extrema importancia: “Motor de la recuperación en Europa”<sup>13</sup>,

---

13 COM (2009), 114.

“Compromiso compartido en favor del empleo”<sup>14</sup> y el programa “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”<sup>15</sup>.

La eficacia de los paquetes de programas propuestos a favor del empleo frente a la crisis tiene no sólo parámetros cuantitativos, sino también importantes parámetros cualitativos y horizontes temporales. La cuestión estratégica para evaluar la eficiencia de los programas y medidas llevados a cabo para superar la crisis es en qué medida han contribuido a la realización de cambios significativos en la calidad y la redistribución sectorial de los recursos humanos.

Una de las iniciativas de la Comisión Europea<sup>16</sup> tiene el objetivo de garantizar mejor adecuación de las calificaciones a las necesidades del mercado de trabajo en la UE, así como de analizar y pronosticar más eficazmente las calificaciones que serán requeridas y buscadas en el mercado de trabajo. Las medidas orientadas a la incorporación laboral de ciertos grupos, como los integrados por los trabajadores de escasa calificación y los trabajadores de edad avanzada, incluyen la promoción de su formación profesional y el incremento de sus capacidades y competencias asegurando un financiamiento adecuado, incluso con recursos del Fondo Social Europeo.

Las medidas y herramientas adoptadas en Bulgaria están orientadas a tres principales áreas de intervención: en el ámbito de la política económica: apoyo al desarrollo y a la reestructuración de la actividad empresarial; en el ámbito de la política social: protección social y estimulación del comportamiento activo de las personas en el mercado de trabajo y de su rápida adaptación a los cambios en las condiciones; en el ámbito de la política institucional: realización del cambio necesario y adaptación de las regulaciones equilibrando la libertad empresarial y la seguridad social.

El primer paquete de programas y medidas frente a la crisis ha sido puesto en marcha en el segundo trimestre de 2009, cuando las dimensiones y repercusiones de la crisis en la economía se han hecho más nítidas. Estos programas y medidas, al igual que en los demás países miembros, se han adicionado al Plan Nacional de Empleo vigente en 2009 y a los programas realizados en el marco del Programa Operativo para la Promoción de los Recursos Humanos.

Las acciones frente a la crisis llevadas a cabo durante la primera mitad de 2009 en el mercado de trabajo tienen esencialmente un carácter paliativo, como los esquemas de tiempo de trabajo reducido con compensaciones de las pérdidas de renta laboral; incentivos a los empleadores para mantener el empleo; estímulos a la contratación de desemplea-

---

14 COM (2009), 257.

15 COM (2008), 868.

16 “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”.

dos de los grupos en riesgo; creación de nuevos empleos y formación y calificación profesional en el marco de los programas incluidos en el Plan Nacional de Empleo y de los financiados en base a proyectos presentados en el marco del Programa operativo “Promoción de los Recursos Humanos”.

Las 60 nuevas medidas aprobadas en el segundo trimestre de 2010 son objeto de vivos debates y críticas en el país. Se considera que están dirigidas principalmente a la superación del déficit presupuestario y no tanto a la salida de la crisis y a la recuperación económica. Una de las medidas, por ejemplo, prevé la supresión de las restricciones impuestas al montante de las prestaciones de desempleo (límites mínimo y máximo), quedando en vigor la regla de abonar el 60% de la remuneración laboral bruta anterior al desempleo. Esta medida también es muy discutible. Por un lado, se otorgan más recursos de que los desempleados pueden disponer para buscar empleo, pero por otro lado se considera que el mayor recurso financiero disponible reduce la actividad en la búsqueda de una salida del desempleo.

### ***Políticas actuales a favor de grupos desfavorecidos en el mercado laboral en Bulgaria***

Desde los inicios de 2010 las medidas aplicadas para incentivar el empleo comprenden acciones dirigidas a la colocación de personas en empresas, a la realización de programas y medidas de empleo, formación y capacitación profesional de desempleados y empleados<sup>17</sup>.

El programa nacional “De las ayudas sociales a la garantía de empleo” sigue siendo el programa más importante, a pesar de la política de restricción de su ámbito llevada a cabo en los últimos años. Su objetivo es garantizar empleo, integración social y mejor empleabilidad a los desempleados que se benefician de ayudas sociales mensuales, para quienes ésta es la única manera de trabajar y de recibir rentas. Se proporciona un empleo temporal a los desempleados de larga duración, principalmente sin profesión y de bajo nivel escolar, pero no se forman en ellos capacidades y oportunidades de salir de la situación que los afecta: desempleo prolongado y escasas posibilidades de superarlo, falta de capacidades para incorporarse al empleo permanente y de mejorar su calificación.

El programa nacional “Asistentes a Personas con Discapacidad” proporciona cuidados en ambiente familiar a personas con discapacidad permanente o a personas solitarias gravemente enfermas, asegurando al mismo tiempo empleo a desempleados como asistentes personales y sociales. Otro programa, el Programa Nacional de Empleo y Formación a Favor de Personas con Discapacidad Permanente se propone mejorar la

---

17 Según informaciones de la Agencia de Empleo en Bulgaria.

empleabilidad y asegurar empleo a uno de los grupos de más difícil realización en el mercado de trabajo: el de las personas con discapacidad.

En el marco del Programa Nacional de Apoyo a la Maternidad siguen trabajando las personas incluidas en el programa en períodos anteriores. Este programa incentiva el empleo de las mujeres y su desarrollo profesional asegurando cuidados a sus hijos, promoviendo la mejor conciliación de la vida familiar y profesional, creando al mismo tiempo empleo para personas en busca de trabajo y proporcionando cuidados de calidad a los menores.

Se realiza relativamente bien el Programa Nacional “Nuevas Oportunidades de Empleo” en el cual se incorporan los despedidos en consecuencia de la crisis económica, siéndoles prioritariamente destinado un conjunto de servicios: información, asesoramiento, orientación hacia vacantes existentes, motivación, formación para la adquisición de calificación profesional y competencias clave, empleo subsidiado. Se acentúa en la incorporación prioritaria a empleos subsidiados de personas despedidas que tienen hijos con discapacidad y menores de 18 años de edad, exigiéndose que los hijos frecuenten la escuela. Para favorecer la adquisición de antigüedad profesional por jóvenes desempleados que han terminado sus estudios medios, técnicos o superiores y facilitar la transición de la enseñanza al empleo, se realiza el programa “Arranque en la Carrera”, articulado en dos componentes: componente 1: para jóvenes que han terminado sus estudios superiores, contratados por las administraciones públicas; y componente 2: para jóvenes que han terminado sus estudios secundarios, contratados por los empleadores del sector privado.

Gran efecto social tiene el Programa Nacional “Activación de Personas Inactivas” cuyo objetivo es activar e incorporar en el mercado de trabajo a personas inactivas y desalentadas, sensibilizarlas y motivarlas para registrarse en los servicios de empleo para acceder al derecho de ser integradas en formación y/o empleo. De esta manera se consigue la integración social de las personas económicamente inactivas en edad de trabajo, la reducción del riesgo de pobreza y el incremento de la fuerza de trabajo en el país.

Mediante el programa operativo a favor de los recursos humanos, cuyos importantes recursos financieros provienen esencialmente de los fondos de cohesión de la UE, se financian acciones en el marco del proyecto “Mejorar el empleo de los jóvenes mediante su integración estable en el mercado de trabajo en Bulgaria”. El objetivo del proyecto es mejorar la competitividad y la empleabilidad de los jóvenes desempleados de menos de 30 años, registrados en los servicios de empleo, proporcionándoles formación en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y aprendizaje intenso de lenguas extranjeras. Las acciones en el marco del proyecto comprenden la investigación de las

necesidades que sienten los empleadores en cuanto a cursos concretos de lenguas extranjeras, prestación de servicios de mediación laboral, incluso elaboración de un plan individual de acción, formación en tecnologías de la información y la comunicación, aprendizaje intenso de lenguas extranjeras y formación motivacional. Para garantizar la eficiencia del programa, como mínimo un 50% de los jóvenes que terminan con éxito los cursos de formación tendrán empleo asegurado.

El programa “Estimular el arranque de proyectos a favor de la actividad económica autónoma” prevé ayudar a personas desempleadas con ideas claras para emprender una actividad económica, prestándoles formaciones especializadas y servicios. Este programa favorece la activación de los desempleados y su capacitación para insertarse establemente en actividades económicas y empleos, para conseguir rentas para si y sus familias, para contratar e integrar a otros. El proyecto prevé para 2010 dar cursos de formación en capacidades empresariales y gestión a personas desempleadas seleccionadas por las agencias locales de empleo en el territorio de todo el país, así como su asesoramiento para iniciar una actividad autónoma.

A través del programa “Adaptabilidad” viene ampliado el ámbito de las medidas frente a la crisis, siendo el objetivo, por un lado, limitar las supresiones masivas de empleo y la salida de trabajadores que por razones económicas no pueden recibir su salario completo, y por otro lado permitir a los empleadores mantener el personal que van a precisar durante la salida de la crisis y la reanimación del mercado. Los trabajadores reciben recursos complementarios bajo la forma de bonos para la formación profesional durante el período en que trabajan a tiempo parcial, así como una beca para el período de formación, pero no superior a seis meses. Durante el período de formación a las personas vienen asegurados medios de transporte para la ida y la vuelta del centro formativo, cuando la formación es proporcionada en una localidad distinta de la localidad de residencia de las personas.

A fin de implementar los principios del aprendizaje permanente y de mejorar la competitividad y la calidad de vida de los desempleados y de los empleados se realiza el programa *Ser capaz*. Se considera que su ejecución permitirá a los asalariados contratados y a los autónomos, cualquiera que sea su esfera de actividad, frecuentar cursos para adquirir calificación profesional o capacidades claves y mejorar su empleabilidad u oportunidades de carrera.

Lo que constituye un reto importante para la realización de las políticas a favor del empleo y de la integración social en el contexto de la crisis son las posibilidades financieras muy limitadas y los problemas que se van vislumbrando en este ámbito con el aumento del déficit presupuestario. Hay que añadir el hecho de que todavía no se verifica ni

una restricción de la envergadura de la crisis en el país, ni el inicio de la recuperación de la actividad económica del mundo empresarial.

Por la importante reducción de los recursos financieros destinados al plan nacional de empleo viene restringido el alcance y el contenido de las políticas activas a favor del empleo. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2010 el número de los nuevos incorporados en programas y medidas de empleo y formación ha disminuido dos veces con respecto al mismo periodo de 2009<sup>18</sup>.

Los recursos financieros fuertemente limitados para las políticas activas en el mercado de trabajo han impuesto la necesidad de mejorar su eficiencia. En este sentido se dedica una atención especial a los programas que aseguran empleo temporal a los desempleados de larga duración con bajos niveles educativos y sin profesiones, a los desempleados que tienen acceso relativamente difícil al empleo y capacidad limitada debido a bajos niveles educativos, desempleo prolongado, discapacidad, a jóvenes sin experiencias profesionales y de bajos niveles formativos, etc. Los acentos actuales de las políticas activas en el mercado de trabajo en el país son: fomentar la incorporación en la educación y la formación de personas que tienen instrucción básica e inferior, y en especial de los desempleados que no se sienten suficientemente motivados para tal y presentan tasas bajas de integración en formaciones; activar los sistemas de orientación profesional, educación motivacional y promoción en la carrera como factores de inclusión tanto de los empleados, como de los desempleados en el sistema de formación continua; proporcionar posibilidades reales de reconocimiento y certificación de competencias y conocimientos adquiridos en el proceso de trabajo para fomentar el interés por el aprendizaje a lo largo de toda la vida, mejorar su imagen social y crear de esta manera premisas para la incorporación más activa en la formación permanente; ampliar las oportunidades de aprendizaje proporcionadas a los empleados en pequeñas y medianas empresas (el tipo predominante de empresas en el país) en que los estudios<sup>19</sup> detectan niveles muy bajos de oferta y de incorporación en formaciones; promover y mejorar las capacidades de operar con computadores y tecnologías de información de los que terminan sus estudios en centros escolares y universitarios, de los empleados y en especial de los jóvenes desempleados, de las personas activas de los grupos de edad avanzada; fomentar la incorporación en formaciones de los contratados en diversas formas de empleo más flexible que, según los estudios, tienen bajas

---

18 Boletín de información sobre el desempleo y la política activa a favor del empleo en el periodo enero-marzo de 2010 de la agencia por el empleo.

19 Margarita Atanassova, Katia Vladimirova, In "Transformations in Labour: Social Security and Social Dialogue" (2010), Edited by Katia Vladimirova, Ciela Soft and Publishing, Sofía, p. 285-307.

tasas de participación tanto en cursos de formación profesional continua, como en otras alternativas de formación.

## 7. Conclusión

Durante la última década, en las políticas de la UE y de los Estados miembros, el empleo tiene un papel crucial para el desarrollo de cada individuo y de toda la sociedad. Admitiendo que en su mayoría los objetivos más importantes no han sido alcanzados en términos numéricos, no deja de ser un éxito el intento de formular políticas comunes de empleo y crecimiento, de proponer e implementar un mecanismo específico de coordinación de las políticas nacionales y de orientarlas a los objetivos europeos, de incluir en la agenda la exclusión social de grandes grupos de la población europea y de buscar soluciones políticas para aumentar su tasa de empleo e inclusión social. Es cierto que la UE en su conjunto no ha conseguido realizar en todo el período abarcado por la Estrategia de Lisboa la tasa prevista del 3% y el crecimiento alcanzado no ha sido ni elevado, ni estable. Sin embargo algunos países, entre los cuales figura Bulgaria, lograron progresos en este sentido durante los últimos años anteriores a la crisis (2001-2008).

Uno de los logros consiste en la sensibilización de quienes toman decisiones políticas, de la administración pública y de toda la población en materia de derechos y problemas relativos a la inclusión e integración social de numerosos grupos de la población, como las mujeres, las capas más jóvenes y más viejas de la población activa, las personas con discapacidad, los inmigrantes, los grupos étnicos y el grupo que los integra muy a menudo a todos, el de los afectados por desempleo prolongado que incluye los desempleados de bajo nivel educativo y sin formación profesional o de formación inadecuada para las exigencias actuales.

La conjugación entre elevado crecimiento económico y políticas activas de empleo e inclusión social ha llevado a la baja de la tasa de desempleo en el país y al aumento de la tasa de empleo general y de los diversos grupos de población.

El aumento del desempleo en los últimos años, en el contexto de la crisis, podría ser encarado como un resultado específico de las políticas integradas de empleo llevadas a cabo en los últimos años y, en especial, de las orientadas a la regulación del mercado de trabajo. A ello hay que añadir el hecho de que todavía no se verifican efectos durables de la atenuación de la crisis y del inicio de la recuperación de la actividad económica y empresarial.

Un grave reto para la realización de las políticas a favor del empleo y de la integración social es la fuerte restricción de las posibilidades financieras en 2010, así como los problemas que se van vislumbrando en este ámbito con el aumento del déficit presupuestario.

En los debates relativos a la elaboración de la nueva Estrategia de la UE “Europa 2020” se discuten vivamente los logros y los fracasos de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo aprobada en Lisboa hace diez años (marzo de 2000). La elaboración de una nueva estrategia de la UE que en cierta medida sea una continuación de la aplicada hasta el momento conjugaría los esfuerzos de los Estados miembros tanto para superar los efectos de la crisis actual como para alcanzar nuevos objetivos más ambiciosos en su desarrollo económico y social.

## Bibliografía

- Alaluf, M.; Krzeslo, E. (2005). *Protection sociale et emploi. Regards croisés sur la mondialisation en Europe et en Chine*. Ed. de l’Universite de Bruxelles, p. 259.
- Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions (2009). *A shared commitment for employment*, Communication 03.06.2009, Brussels, COM (2009) 257. Brussels, p. 15.
- Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions (2009). *New Skills for New Jobs, Anticipating and matching labour market and skills needs*. 16.12.2008, Brussels, COM (2008) 868, EC, April, p. 40.
- Crouch, C. (1998). “Skills-based full employment: the latest philosopher’s stone”. *British Journal of Industrial Relations* 35 (3), pp. 367-291.
- Nick Parsons and Yuan Zhigang (“Co-ordination”) (2004). *Economic Globalisation and Employment Policy*. Shanghai, p. 320.
- Office for Official Publications (2008). *Employment in Europe 2008*. Luxembourg, p. 292.
- Osterman P. (1975). “An Empirical Analysis of Labour Market Segmentation”. *Industrial and Labour Relations Review*, 28:508-523.
- Otero, M. (2007). “Access to postcompulsory education and training: economic, sociological and political determinants and remaining gaps”. *Comparative education*. Vol. 43, (4), November, pp. 571-586.
- Salais, R. (2004). “Incorporating the capability approach into social and employment policies”. In: Salais, R. and Villeneuve, R.(eds.). *Europe and the politics of capabilities*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 336.
- Vladimirova, Katia (“Co-ordination”) (2007). *Restructuring of the economy and social consequences. Perspectives of the R Bulgaria in European Economic Area*. Ed. “Chance”, Sofia , p. 209.

Vladimirova, Katia (“Co-ordination”) (2010). *Transformations in Labour: Social Security and Social Dialogue*. Ed. Ciela Soft and Publishing, Sofia, 627.

Warhurst, C. (2008). The knowledge economy, skills and government labour market intervention, *Policy Studies*. Vol. 29, (1), March 2008, 71-86.

## Resumen

El objeto de análisis son las políticas de empleo y cohesión social de la Unión Europea, y en Bulgaria, uno de los países miembro más reciente de Europa Oriental, llevadas a cabo antes y durante la crisis y, en particular, los nuevos retos originados por la última crisis económica y financiera mundial. Se presentan algunos de los resultados de los estudios realizados por el equipo búlgaro en el marco del proyecto internacional y de otros estudios nuestros. Se centra la atención en las políticas llevadas a cabo en relación a los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo que vienen estimadas desde el enfoque de las capacidades. Se presentan los resultados de las políticas concebidas antes de la crisis y los retos después del inicio de la crisis, así como las nuevas políticas implementadas para salir de la crisis, para minimizar los impactos sociales y las nuevas oportunidades de desarrollo, empleo e integración social previstas por la nueva estrategia “Europa 2020”.

**Palabras claves:** políticas de empleo, cohesión social, crisis económica y financiera, grupos desfavorecidos, las capacidades, mercado de trabajo, la Unión Europea, los países de Europa Oriental.

## Abstract

The study reviews employment and social integration policies in the European Union (EU) and in Bulgaria, one of the last East European countries to join the EU, applied before and during the crisis, as well as the new challenges resulting from the economic and financial crisis. We are presenting results from studies of the Bulgarian team within the framework of the international project as well as other studies conducted by us. A special focus is placed on the policies with regard to disadvantaged groups in the labour market examined through the lens of the capability approach. We are presenting the outcomes of these policies before the crisis and the new challenges stemming from the crisis, as well as the new policies devised to overcome the crisis and mitigate the social impact, the new opportunities for development, employment and social integration outlined in the Europe 2020 strategy.

**Key words:** employment, social policy, social cohesion, capability approach, disadvantaged groups, unemployment, labour market, European Union, East European countries.